

14. Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Trans frontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning inter territorial cooperation // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cb> (дата обращения: 0.04.2018).

15. *Плотникова О. В.* Международные отношения государств и международные связи регионов и государств: общее и особенное // Власть: сетевой журнал. 2014. № 12. URL: http://www.isras.ru/vlast_2014_12.html (дата обращения: 10.04.2018).

З. И. Ю. Целлер

*Уральский федеральный университет
Екатеринбург,
Дрезденский технический университет
Дрезден, ФРГ*

Заявление Турции-ЕС о беженцах 2016 г.: анализ с точки зрения либерализма

Европейский союз кардинально изменил свою гостеприимную политику в отношении беженцев в 2016 г. посредством заявления, принятого Европейским сообществом и Турцией. Они установили ограничения по числу беженцев, которых должен принять Европейский союз. Такая резкая смена подхода объясняется либерализмом. Проанализированное автором статьи объединение интересов национальных групп есть совокупность всех предпочтений государств. Также было изучено влияние позиций этих государств на международные переговоры. Это позволило объяснить причины отсутствия и присутствия сотрудничества на разных этапах. На первом этапе объясняется неполная гостеприимная политика, установленная в 2015 г., в отношении беженцев без участия других стран ЕС, в то время как соглашение с Турцией показывает принудительное сотрудничество.

Ключевые слова: ЕС, беженцы, либерализм, заявление, Турция.

Zeller S. I. Yu.

Turkey-EU statement on refugees 2016: analysis from the point of view of liberalism

The European Union drastic ally changed its welcoming refugee policy of 2015 in the following year by giving a statement with Turkey, limiting the number refugees allowed to comeintot he EU. Liberalism can explain this

abrupt regime change. National interest groups and the aggregation of their preferences to national interests are analyzed. Then, international negotiations of these aggregated preferences are studied to explain the existence or absence of cooperation. Non-cooperation in the first phase explains the partially welcoming policy of 2015, while forced cooperation in 2016 explains the statement with Turkey.

Keywords: EU, refugees, liberalism, statement, Turkey.

«Мы сможем это сделать» – данное предложение возбудило европейское общество во времена кризиса беженцев в 2015 г. Оно символизировало немецкую «культуру гостеприимности», но также предвещало разлад с другими государствами, закрытие границ и появление паспортного контроля. Одним словом, за национальный независимый подход и взаимную потерю доверия между государствами. Спустя год после этого заявления балканский маршрут, которым пользовалось большинство беженцев по пути в ЕС, закрылся. Вместо того чтобы принимать беженцев, нуждающихся в убежище, они были отправлены в Турцию, в государство, которое полностью противоречит основным представлениям ЕС. Как произошел этот кардинальный поворот в политике ЕС?

Теория либерализма может объяснить внешнеполитическое поведение ЕС в соответствии с национальными интересами, которые изменились и больше не отвечают требованиям соблюдения режима беженцев ЕС.

Общая европейская система предоставления убежища (GEAS) и «кризис беженцев»

С целью регулирования миграции в ЕС была создана Европейская система предоставления убежища (GEAS). Она базируется в основном на системе Дублин-III и распределяет нуждающихся в убежище по странам ЕС. Обязанности регистрации и интеграции распределены неравномерно, поскольку государства, в которые впервые прибывают беженцы, расположены на внешней границе ЕС, и они всегда несут ответственность. Они получают компенсацию благодаря финансовым взносам за дополнительную работу [1]. Эта система довольно хорошо работала до тех пор, пока в страны ЕС не стало прибывать большее число беженцев.

С 2014 по 2015 г. число заявок на предоставление убежища удвоилось, государства на внешних границах ЕС оказались под серьезным давлением и больше не соблюдали режим Дублин-III. В политическом плане это проявилось в серии специальных со-

вещаний по так называемому кризису беженцев, которые начались 24 марта 2015 г. на заседании Совета ЕС, и за ним последовали еще 37 совещаний в разной конstellляции. Государства не всегда были согласны друг с другом, поэтому не сотрудничали. За этим последовали интенсивные переговоры с турецким правительством до 18 марта 2016 г., когда было принято заявление ЕС с Турцией.

Теория либерализма

Можно объяснить эти события через теорию либерализма. Особенным в теории является разделение между национальной агрегацией интересов, с одной стороны, и международными переговорами – с другой.

На национальном уровне взаимодействуют друг с другом рациональные акторы. Они имеют внешнеполитические предпочтения, потому что данные действия влияют на них. Акторы могут формировать группы по интересам. Их влияние выражается рядом привилегированных доступов к процессам решения и щедрого оснащения ресурсами [2, с. 44–46]. Интересами самых важных групп является создание общих государственных идей. Страны пытаются добиться осуществления этих интересов на международном уровне в рамках межгосударственных переговоров. Если интересы совпадают, то страны сотрудничают, однако если они не совпадают, то сотрудничество не происходит.

Группы по интересам

На основе работы Мейергофера можно выявить три группы в каждой стране, входящей в ЕС: леволиберальная, национально-консервативная и экономическая группы [3, с. 165]. Первая группа заинтересована в защите прав человека, и в итоге она будет готова принять беженцев. Вторая группа заинтересована в сохранении статуса-кво. Принятие беженцев изменило бы ситуацию в каждой стране, поэтому консерваторы выступали против этого. Экономическая группа не заинтересована в политике иммиграции, но хочет сохранить открытые границы в странах ЕС. В том случае если ее интересы нарушены, она оказывает давление на правительство, чтобы решить проблемы.

Первая фаза: Конфликт и отказ от режима Дублин-III

В 2015 г. страны ЕС разделились на две группы. В первой группе стран правопопулистские партии избирались путем голосования, поэтому национально-консервативные группы очень сильны. Во второй группе партии остались слабыми, из-за этого леволиберальные группы стали более влиятельными. В упрощенной

модели объединение интересов в первой группе стран является защита статуса-кво и неготовность принимать беженцев. Леволиберальная группа стран, наоборот, заинтересована в защите прав человека и готова принимать беженцев.

На уровне межгосударственных переговоров в Совете ЕС интересы этих двух групп государств не совпадают. Например, в сентябре 2015 г. Совет ЕС принял два решения о переселении беженцев не единогласно, а против воли некоторых государств [4]. В результате, не все беженцы иммигрировали. Государства действовали поодиночке, то есть национально-консервативные страны занимались политикой сдерживания. Зачастую Восточная Европа избегала участия в основном политическом курсе ЕС по отношению к беженцам и закрыла балканский маршрут, который использовали большинство беженцев [5]. Леволиберальные страны, с другой стороны, занимались «культурой гостеприимства» и не отсылали обратно беженцев в страны, которые согласно урегулированию Дублина, несли за это ответственность.

Из-за отсутствия сотрудничества проблема также не была решена. В итоге ситуация ухудшилась, вследствие чего границы закрылись и была затронута сфера экономики [6]. Были упомянуты интересы экономической группы, поэтому они оказывали огромное давление на правительство, чтобы государство нашло решение проблемы.

Вторая фаза: Сотрудничество и заявление ЕС-Турции

В итоге интересы леволиберальных стран изменились. Экономическая группа имела большие финансовые средства, чтобы осуществить их, то есть сохранить или восстановить открытые границы в странах ЕС. Также эти государства были заинтересованы в защите прав человека. Единственной возможностью сочетать эти интересы стало уменьшение числа иммигрантов. Интересы национально-консервативных стран не изменились, они по-прежнему не готовы принимать беженцев.

На уровне межгосударственных переговоров было понятно, что решение должно быть принято единогласно, иначе оно не было бы эффективно. Подобный прецедент был в 2015 г. В ЕС интересы государств не совпадали. Влияние на решение проблемы было настолько большим, что страны искали ответ за пределами ЕС [7].

Единственным кандидатом для сотрудничества стала Турция из-за ее важной геополитической позиции как страны-транзита. Подготовительные работы начались в октябре 2015 г. в саммите

Совета ЕС [8]. После того как национально-консервативные группы укрепились во всей Европе, начались переговоры. Влияние леволиберальных групп и их недовольство по отношению к соглашению с Турцией, которая была обвинена в нарушении прав человека, показывает на то, что заявление было принято суверенными государствами ЕС, поэтому данное действие не попадает в сферу юрисдикции суда ЕС [9]. По причине того, что осуществление предпочтения леволиберальных групп невозможно внутри ЕС и у них не было альтернатив, государства ЕС согласились на участие в переговорах с Турцией.

Из-за схожести интересов со статусом-кво Турция имела сильную позицию в отличие от стран ЕС, нужды которых были далеки от этого. Они были готовы дать все, что потребует Турция. В конце концов, страны выплатили большую сумму, переступив через свои принципы.

Таким образом, ЕС согласился с Турцией на ограничение иммиграции беженцев. Это было не только поражение леволиберальных групп, но и самого ЕС. Одной из причин для заявления стал форум Совета ЕС, так как его первостепенной задачей являлись национальные интересы, поскольку сотрудничество было возможно только при согласии всех государств. С другой стороны, с начала установления режима Дублин-III ЕС и его члены не знали, как устроить долгосрочную систему, в которой все государства ЕС несли бы один и тот же уровень ответственности. Фокусируясь на количестве беженцев, система заставила некоторые страны действовать поодиночке. Отсутствие сотрудничества привело к ситуации, в которой ЕС, несмотря на свои убеждения, жертвует собственными ресурсами.

Список литературы

1. Common European Asylum System. Statistics. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/statistics_en (дата обращения: 26.09.2017).
2. *Опперманн К., & Brummer K.* Außenpolitikanalyse. München: De Gruyter. 2014.
3. *Мейергоффер А., Hartl U., Lorenz D., Neumann S.* Oeser Dublin II kip pen Kämpfe um selbstbestimmte Migration in Europa. In: Forschungs gruppe Staats projekt Europa (Hg.): Kämpfe um Migrations politik Theorie, Methode und Analys en kritischer Europa for schung. Bielefeld. 2014.
4. Conclusions EUCO 2016/15m 15 October 2015 // European Council meeting. URL:<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/10/15-euco-conclusions/> (дата обращения: 26.09.2017).

5. Grenzschießung. Kroatien will Flüchtlinge nach Slowenien umlenken. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/nach-ungarns-grenzschiessung-will-kroatien-fluechtlinge-nach-slowenien-umlenken-13861287.html> (дата обращения: 26.09.2017).

6. Schengen-Abkommen. Grenzschießungen würden Europa 110 Milliarden Euro kosten. URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/grenzschiessungen-in-fluechtlingskrise-waeren-teuer-fuer-europa-14049635.html> (дата обращения: 26.09.2017).

7. Briefing: The EU refugee deal with Turkey, 19 oct. 2015. URL: <http://www.irinnews.org/feature/2015/10/19/briefing-eu-refugee-deal-turkey> (дата обращения: 26.09.2017).

8. Conclusions EUCO 2016/15 // European Council meeting (15 October 2015). URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/10/15-euco-conclusions/> (дата обращения: 26.09.2017).

9. The General Court declares that it lacks jurisdiction to hear and determine the actions brought by three asylum seekers against the EU–Turkey statement which seeks to resolve the migration crisis. Press Release No 19/17. // General Court of the European Union. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp1700-19en.pdf> (дата обращения: 26.09.2017).

В. С. Шушакова

*Уральский институт управления –
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Екатеринбург*

Толерантность VS национальное государство: анализ гуманитарных последствий миграционного кризиса в Европе

В настоящее время перед Евросоюзом стоит проблема, связанная с наплывом беженцев из стран Ближнего Востока. Европейские страны, популяризирующие принцип терпимости, открыли границы для потока мигрантов и тем самым поставили национальный интерес своих стран на второй план. Это привело к негативным последствиям для всего европейского континента. Местные жители открыто выражают свое недовольство, устраивая митинги и демонстрации. Криминальная ситуация